

中国行政制度的变革悖论及其破解

郑中华¹, 王战军², 刘春惠³

(1. 中国人民大学教育研究所, 北京 100872; 2. 教育部高等教育教学评估中心, 北京 100011;

3. 清华大学教育研究院, 北京 100084)

摘要:中国行政制度变革中存在着一个明显的悖论,以博弈论为工具分析悖论的演化过程,结果表明:随着制度变革的深入,其初期所具备的帕累托改进特性正在逐渐消失,面对日益复杂的社会矛盾,在缺乏有效外部制约的背景下,利益非中性的政府推动行政制度变革的动力也在弱化,变革悖论使得制度转型面临着低效锁定的风险。破解悖论的唯一途径在于培育公民社会,形成一种对分散的个体需求进行集结和表达的有效机制,通过确保社会力量的有效参与和制衡将会使良性制度变革成为不可逆的社会过程。

关键词:制度转型;变革悖论;博弈论;公民社会;成本分析

中图分类号:G521.9

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2012)02-0073-06

当代中国正面临从经济建设时代向制度建设时代的第二次转型,其核心是国家基本制度的建设,^[1]在这一过程中行政制度现代化是其中的重要一环。良治公共政策的持续产出有赖于优越的行政制度框架,后者通过向公众传递信息、提供参与保障等方式来响应公众的呼声,即据此设定政策议题,从而在政策的制定和执行过程中促进公共利益的实现。无处不在的人类竞争使得表现优异的制度得以持续存在,而劣等制度则被去除。因此,在全球化的国际竞争背景下,探讨我国行政制度的变革途径则有着特殊的紧迫性。

一、中国行政制度的变革悖论及演化

我国改革的起点是政府主导经济和社会生活的计划体制,这一体制下行政制度外的社会因素对它的影响十分微弱,在科层化的组织结构中,对官员的激励约束主要基于上级的政绩考评,这使得只有自上而下的高层决策才具备打破原有制度惯性的动能;另一方面中国作为后发追赶型国家的现实向政府传递了巨大的竞争压力,这就使得政府成了核心的变革发动者和推动者。随着改革的深入,我国不同社会群体间的利益日益分化,他们之间的冲突对制度变革持续不断地产生着压力,但在政府的单一主导体制下,行政部门的决策者通常会优先考虑支持自己统治的集团,而非通过普惠的制度安排来平衡利益冲突。因此,限制政府权力就成了制度变革的核心目标,如何在政府的推动下形成制约政府权力的制度体系就构成了行政制度变革中一个明显的悖论,在此将其称之为行政制度的变革悖论。^[2]

失败变革的标志是制度转型陷入低效锁定状态,明末清初的思想家黄宗羲在研究中国古代赋税制度时指出历次改革通常以追求“向来丛弊为之一清”开始,结果却是“财取于万民者,不留其有余”,最后形成了“积累莫返之害”,^①整个赋税制度始终无法摆脱低效状态,它也被称为“黄宗羲定律”。行政制度变革是在政府

收稿日期:2012-03-24

基金项目:国家自然科学基金项目“知识挖掘与博弈论在政策评估中的集成应用”(70773052)

作者简介:郑中华(1976-),男,山东章丘人,中国人民大学教育研究所博士后,管理学博士。

① 参见黄宗羲著《明夷待访录·田制三》,1663年出版。

的发动和引导下进行的,但政府具有非利益中性的特质使得建立高效制度体系的变革指向缺乏充分保证,当变革危及到政府自身利益时,它就会具有利用权力来维护既得利益的强烈冲动,这就出现了类似黄宗羲定律中所描述的现象,一方面下放权力而后又通过其它途径收回权力,甚至将权力扩展到先前未曾触及到的地方,最终使得高效的制度体系难以确立,因此,破解变革悖论就成了关系行政制度变革成败的关键。

行政制度的变革过程总是表现为利益相关者之间的某种博弈关系,对这些关系的分析是认识变革路径的切入点。对于制度运作而言,并非所有的博弈关系都同样重要,我国的行政制度变革是随着经济的市场化改革而启动的,变革起点是政府包办一切的计划体制,政府始终居于权力的中枢地位,而与政府发生着直接博弈的另一力量就是社会主体。

在制度变革初期,政府和社会主体在推动行政制度变革中可选择的策略有积极推动和消极等待两种,积极推动策略是指变革主体从前瞻性的角度出发,主动推进高效制度体系的建立,并尽自己所能承担相应的变革成本。消极等待策略是指变革主体回避自己应当承担的责任,以求在变革中尽可能地减少成本支出及扩大制度收益。

采取积极推动策略要承担更大的变革成本,对政府来说这主要包括推动变革过程所耗费人力物力,如制度变革方案的拟定、筛选、宣传、实施以及对变革中的利益受损者进行补偿。此外,变革还会冲击政府自身利益,对官员的政绩带来不确定性。对社会主体来说积极推动策略所要承担的成本更为巨大,由于社会主体在行政事务中的话语权极其微弱,推动的成效高度依赖特定主体的社会地位,这使得他们不得不面临很大的失败风险。对政府而言,建立高效制度体系的收益主要是公共管理成本的降低,在中国当前的行政体制下,制度变革的收益还包括更好的公众形象,在政府职能部门中更高的威望,^{[3]117-120}即对政治合法性的不断获取,对社会来说则是更加公正的资源分配。

在公民社会尚未充分发育的前提下,当政府和社会主体同时积极推动行政制度变革时,由于政府具有利用其地位优势引导制度构建来加强自身利益的趋势,社会主体的制度收益将远低于政府收益,用 Gn_{p1}^s 来表示社会收益,用 Gn_{p1}^g 来表示政府收益,两者满足 $Gn_{p1}^g \gg Gn_{p1}^s$; 如果政府积极推动制度变革,而社会主体坐等制度收益,由于后者节省了推动变革的成本,收益反而增加,而政府方面独自承担了推动制度变革的成本,收益势必大幅度降低,用 Gn_w^s 来表示社会收益,用 Gn_{p2}^g 表示政府收益,此时有 $Gn_w^s > Gn_{p1}^s$ 且 $Gn_{p2}^g < Gn_{p1}^g$; 如果社会主体积极推动行政制度变革而政府坐享变革收益,前者将承担高额的成本,由于外部性的存在,行政制度作为公共物品其收益将由全部社会成员共享,推动变革的社会主体所获收益根本无法抵消成本支出,即 $Gn_{p2}^s < 0$, 而政府由于没有承担推动成本,收益将大大增加,从而有 $Gn_w^g > Gn_{p1}^g$; 如果两名参与人均对制度变革采取消极等待策略,则他们就不会为行政制度变革承担任何额外的成本,但由于变革的停滞,他们也不能合理分享制度变革的收益,此时两者的收益均为 0。虽然两个主体的消极等待可以暂时地维持零支付,但从更大的时间尺度来看,随着制度体系内矛盾的积累,变革的压力可能会以突发的形式来冲击旧有制度体系,从而使所有主体都蒙受巨大的损失,即两者收益满足 $\lim_{t \rightarrow T} Gn < 0$, T 表示突发事件爆发的特定时点。在以上分析的基础上得到支付矩阵如表 1 所示:

表 1 不同制度变革主体的初始收益矩阵

		社会主体	
		推动	等待
政府	推动	Gn_{p1}^g, Gn_{p1}^s	Gn_{p2}^g, Gn_w^s
	等待	Gn_w^g, Gn_{p2}^g	0, 0

上述博弈同构于智猪博弈,政府和社会主体分别对应于其中的大猪和小猪,博弈中不存在优势策略均衡,唯一的纳什均衡为(推动,等待),由于高额的推动成本以及行政制度本身的公共性,绝少有任何社会主体会主动介入变革,坐等政府推动变革才是实现自身利益最大化的最好途径,因此,社会主体不会成为催生变革悖论的初始动力。对作为政府主体人格化的行政首脑来说,在行政制度变革上的无所作为并不能最大化自身利益,因此,他们具备启动制度变革的初始激励。但是深度变革对政绩带来的不确定性以及对现有利益格局的冲击又为变革走向设定了上限,在缺乏足够激励或强力

外部推动的前提下,行政首脑更倾向于追求可控的局部制度调整,而不是追求深度变革目标。

行政制度变革是随着经济的市场化改革而启动的,社会经济的发展催生出各种制度变革需求,在政府主导的前提下,这种需求要演变为现实的制度设计离不开政府的推动。官僚政治中的迈尔斯定理认为,你站的地方决定了你坐的地方,特定的起点决定了政府在变革中是非利益中性的,它在制度构建上就会表现出特定的群体偏向,在经济改革加剧了利益分化的背景下,这种偏向更加明显。在制度变革向深度拓展的过程中,对现有利益格局的冲击将会不可避免地波及到政府,政府具备动机和手段去引导制度构建来维护自身利益,而非寻求高效制度体系的构建。当外部偶然性事件影响到统治利益时,行政制度系统内的正反馈机制就会导致政府控制的自我强化,使得后续变革沿着某个特定路径演进,最终导致更高绩效的潜在体系难以实现对当前体系的替代。因此,破解行政制度的变革悖论除了要回答政府推动变革的初始动力来自何处,还必须探讨变革深化过程中如何约束政府的自利行为,以避免低效的制度锁定。

行政制度变革发端于计划体制,在这一体制下政府是全能管制型的施政者,而目标体系中它的定位却是有限服务型政府,这一过程必然涉及到利益格局的重新调整,对政府权力施加约束遭到政府和相关既得利益集团的抵制也就难以避免。政府对变革的抵制手段首先有屏蔽自下而上的变革需求,通过手中仍然掌握的权力去维护自我利益最大化的旧体系,其次是通过引导新制度构建来保障既得利益。社会主体可以通过抗争来对政府施加约束,这主要包括在现有制度框架下来表达不满,还有较为激烈的跨越行政层级向上申诉以及运用媒体来施加影响等手段。行政制度变革的最终产出即高效的制度体系作为公共物品,其收益被所有社会成员分享,因此,政府和各个社会主体的净收益取决于其在推动制度变革中支付的成本和收益之和,在变革成本有限的前提下,任一主体的成本分担行为可以决定其它主体分担成本的大小,并最终影响其净收益。

在现代公民社会没有充分发育的条件下,单个的社会主体在参与公共事务时通常处于一种自发分散的状态。针对政府的自利行为,任一社会主体 A 如果要实施抗争行动就要支付代价 Gst ,成功后 A 的收益为 Gn_a ;如果另一主体 B 进行抗争,而 A 坐等的收益为 Gn_w ,此时有 $Gn_a = Gn_w - Cst (Cst > 0)$,主体 B 的支付函数同于主体 A,则有支付矩阵如表 2 所示:

表 2 两个社会主体在制度变革中的策略选择

		社会主体 B	
		等待(γ)	抗争($1-\gamma$)
社会主体 A	等待(γ)	0, 0	Gn_w, Gn_a
	抗争($1-\gamma$)	Gn_a, Gn_w	Gn_a, Gn_a

上述博弈被称为贡献博弈^[4],它有两个非对称的纯策略均衡和一个对称的混合策略均衡。在一个国家的行政制度体系变革中,这样的社会主体可能不止一个。在有 N 个社会主体参与的情况下,假设所有主体都以 γ 的概率来选择等待,则除主体 A 之外所有

社会主体都选择等待的概率为 γ^{N-1} ,因此,有主体选择抗争的概率为 $1-\gamma^{N-1}$ 。根据支付均等化方法令主体 A 与 B 的纯策略支付相等,则有:

$$Gn_a = \gamma^{N-1}(0) + (1-\gamma^{N-1})(Gn_w)$$

解上述方程得:

$$\gamma = \sqrt[N-1]{1 - \frac{Gn_a}{Gn_w}}$$

已知 $Gn_w > Gn_a$,则有

$$\lim_{N \rightarrow \infty} \gamma = \lim_{N \rightarrow \infty} \sqrt[N-1]{1 - \frac{Gn_a}{Gn_w}} = 1$$

上述分析表明,受政府抵制变革损害的社会主体越分散,则任一单个主体都越指望其它主体对政府行为进行抗争,其采取抗争行为的概率就越小,这就是变革悖论的风险所在;如果所有单个的社会主体都指望其

它主体出面抗争,则只会放任政府将制度变革引入歧途,低效制度锁定就很难避免。

二、中国行政制度变革悖论的破解

避免行政制度低效锁定的关键是形成对政府自利行为的有力制约,政府、市场和社会作为影响现代社会变革的基本力量发挥着各自不同的作用。改革以来,市场经济加速了整体性、同质性社会的瓦解,它还塑造了有主体意识、自主意识、平等意识、自由意识和竞争意识的个人与团体,从而逐步形成并不断强化着公民社会的自主性品格,^{[5]64-65}这一切都为公民社会的发育发展创造了前提。但行政制度变革作为一个公共领域,它的运动轨迹并非是围绕经济目标的市场交换,因此,行政制度变革中直接的博弈就发生在政府和社会两大主体之间。

公民社会被认为是除国家和市场之外所有民间组织或民间关系的总和,作为民间公共领域在公共事务中与官方政治领域相对。公民社会成熟的基本标志是得到充分保障的结社权,公民可以依据其对特定公共事务的价值倾向而自由结社。结社在实质上是确立了一种正式的机制来对分散的个体需求进行集结、表达,并在社团范围内分担成本和共享收益。此时,虽然仍由个体出面与政府展开博弈,但此时的博弈成本由整个社团分担,作为局中人的个体其自身风险已变得微不足道,而一旦成功将不仅得到限于个人和团体的公共权益,还有作为社团代表所获得的威望与成就。可以说,强大的政府所面对的已不再是分散、可以轻易忽略的个体诉求,在行政制度变革初期的智猪博弈就变成了如下形式(见表 3):

当政府和社会主体在行政制度的深度变革中均采取消极等待策略时,对作为社团个体代表而言,即意味着不能尽到争取和维护社团利益的职责,失去的不但是个人的公共权益,其在社会团中的荣誉和地位也将被摇,因此,有 $L_w^s < 0$;对政府而言,囿于其内部的利益考量而采取消极等待策略必将面对来自一个社会群体的压力,如果对正当的社会压力无所作为危害将是自身的合法性,因而同样有 $L_w^g < 0$ 。尽管在推动深度变革上政府内部会有分化,但顺应民意推动变革将会在整体上增强政府的合法性基础,因此必然会有 $Gn_{p1}^g \geq 0, Gn_{p1}^s \geq 0, Gn_{p2}^g \geq 0, Gn_{p2}^s \geq 0$,存在唯一的优势策略均衡(推动,推动)。

当行政制度变革步入深水区之后,利益分化已使得变革已经无法保持帕累托改进特性,政府内部抵制变革的压力将越来越强,变革面临着陷入低效锁定的风险。但在成熟的公民社会中,分散的个体汇集成社团以表达利益和呼声,使得政府内部抵制变革的力量受到抑制,推动变革的力量就有机会取得优势,(推动,推动)策略就成为了合理选择。政府与社会的这种博弈关系一俟确立,政府在行政制度变革中的权力就受到了有效制约,变革悖论也就获得了破解的契机。

改革以来,尤其近些年来是随着人们主体意识的觉醒,民间社会组织得到了蓬勃的发展。根据民政部最新公布的统计数据,到 2010 年第三季度,我国已经有社会团体 24.1 万个,民办非企业单位 19.2 万个,基金会 1 977 个,^[6]而据学者俞可平估计,现在实际存在的各类民间组织的数量大约在 300 万个左右。民间组织的兴起为中国公民社会提供了关键的结构支撑,当前它们参与公共事务主要有两种方式,一是应党政决策机关的要求介入到公共事务中去;其次,在政府的行为损害了社会群体的利益时,代表组织成员与相关政府部门交涉。尽管我国的民间组织得到了很大发展,但其局限性也非常明显,这主要表现在部分社团的注册、存续有赖于政府的认定;一些社团的社会管理职能来源于政府管理职能的下移,主管部门始终保持着介入状态;部分社团的经费全部或部分的依托于其挂靠单位。^{[5]66}这些因素都直接限制了社团组织在破解变革悖论中发挥其应有的作用,同时也说明我国社会距离真正的公民社会还有很大的距离。

表 3 不同制度变革主体的初始收益矩阵

		社会主体(社团的个体代表)	
		推动	等待
政府	推动	Gn_{p1}^g, Gn_{p1}^s	Gn_{p2}^g, L_w^s
	等待	L_w^g, Gn_{p2}^s	L_w^g, L_w^s

要使公民社会在变革悖论的破解过程中发挥实质性作用,首先要在制度转型过程中始终将社会博弈力量的培育纳入变革视野,其次要在变革过程中为社会需求的有效集结和表达提供一系列的配套制度支撑,这包括实现政府服务功能的规范化、行政公开和听证制度的确立等。这些制度不但为社会力量介入变革建立了合法保障,还为它们有效约束政府权力提供了必要手段。

三、破解中国行政制度变革悖论的成本分析

制度变革成本是指制度主体在摆脱旧的制度、创立和推行新制度过程中耗费的人力、物力和财力总和。行政制度变革就是在原有制度基础上引入新的制度体系,以期实现更大的价值预期或公共利益。在全球性制度竞争背景下,制度变革实现公共利益的绩效水平就起到了最终的筛选作用。因此,成功地破解悖论不意味着培育可以彼此制衡的博弈主体,还要确保变革路径的可行性,即满足变革成本的最小化和实现公共利益的最大化。

研究者们为制度变革成本下了各种定义,从是否考虑变革过程中不同利益群体博弈的角度可以将其归纳成两类即技术成本和社会成本,前者将制度变革视为一个技术过程,变革的成本包括制度方案的设计选择成本、宣传成本、组织成本。^[7]后者则将行政制度变革主要视作一种复杂的社会变迁,制度变革意味着一批旧制度的消亡,旧制度体系中特定群体的既得利益必定会受到冲击,这就引起了不同社会群体间的利益调整,受损一方就会强烈地抵制变革,这就成了社会成本的主要构成。

由于变革悖论的根本特点就是在旧制度的胚胎中孕育新制度,新旧制度的并存就成了变革中的常态,此时传统体制衍生出来的利益主体及其代言人往往在新制度生成后依然掌握着游戏规则的控制权,当成本约束比较松的时候,就会出现资源配置的失效,使社会的整体利益获得性减小,收益向中间层级的改革推动者倾斜,这时候的中间层级改革推动者往往是顶着积极改革派新帽子旧制度下的利益团体或受益者,同时由于他们在制度变迁的初始阶段就已占据了有利的社会地位,从而确立了信息获取方面的优势,他们可以引导制度变迁朝着有利于他们的目标演进,^[8]这就使得寻租成本成了转型悖论破解中社会成本的主要部分。此外,破解转型悖论中的监督成本、行政首脑的政治成本等也是无法忽略的社会成本。

要降低变革悖论的破解成本,首先只有充分解构影响制度变革成本的关键变量,才能为行政制度的变革探寻出合理的路径。行政制度作为建立在共有价值观和信念基础上的规则体系,新旧制度在价值观、制度信念及固有习惯上的相容程度是决定变革成本的核心变量。特定制度博弈均衡的达成在很大程度上要受到参与者预期的影响,参与者的预期则来源于其自身的文化信仰,而这种信仰又是在以往的制度博弈过程中逐渐形成的,^[9]价值观和制度信念就通过这种途径与不同历史阶段的制度变革建立了内在联系,因此,可以说适当的思想准备是成功实现行政制度变革的基本前提。

其次,行政制度作为一个由多个制度子系统构成的复杂体系,不同子系统在整个体系中的地位和作用存在很大差异,因此,特定子系统在整个体系中的相对地位也是影响制度变革成本的重要变量。越是基础性的制度,它对整个制度系统的影响就越大,所具有的不确定程度就越高,故推动此类制度变革的成本也就越大。特定制度子系统的利益特性也是影响制度变革成本的重要变量,如果制度变革具有较强的帕累托改进性质就能够充分降低对抗费用。^{[3]118-120}此外,还有公众对于制度变革收益和成本知识的了解水平、变革对象的正式化程度等要素也是影响制度变革成本的重要变量。

再次,制度变革的具体方式对成本也有着重要影响。制度变革主体推动变革的方式主要有激进式和渐进式变革两种。激进式的变革有利于准确把握变革时机,快速推进变革,但它经常忽略利益分配及冲突的时间因素,在损害了旧制度中的既得利益者同时,又无法为他们提供新的利益满足,把矛盾和利益冲突集中在较短时间区间内,最终导致了高昂的制度成本,进而使得制度变革目标难以达成。与此相反,渐进式变革可

以实现矛盾和利益冲突在时间和空间上的分散,从而为社会提供一个化解和消化制度创新风险和成本的缓冲区,使新制度得以逐步发育成长和酿成优势,直至实现新旧制度的完全交替,但同时也容易导致错过变革时机,为旧制度下利益集团的寻租提供缓冲的空间和时间,从而加大变革成本。对两种变革方式而言,新旧制度之间的差异是决定变革方式的重要变量,如果差异巨大就应当采用渐进式的变革,以分散变革带来的冲击,否则可以采取激进的变革方式。

行政制度与政治、经济、文化等社会生活的方方面面有着广泛而复杂的联系,在中国这样一个转型大国推动深度变革必然是一项复杂的社会系统工程。因此,推动这一深度变革首先必须具备广阔的视角,设立合理的总体目标,注重不同制度间的配套关联,根据制度特征和外部环境的变化采取灵活的推进方式,才能成功实现变革目标。其次,在通过理性建构来推进制度变革的同时,还要确立开放的决策修正机制,通过从制度自身的演进过程中汲取知识来减少决策失误,降低制度变革成本,唯有如此才能成功实现国家的二次转型和民族复兴。

参考文献:

- [1]胡鞍钢. 第二次转型:国家制度建设[M]. 北京:清华大学出版社,2003:10-12.
- [2]董海军. 转轨与国家制度能力——一种博弈论的分析[M]. 上海:上海人民出版社,2007:77.
- [3]沈克勤. 成本收益视角下的行政审批制度改革[J]. 经济体制改革,2003(5).
- [4]艾里克·拉斯缪森. 博弈与信息[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2003:164-167.
- [5]苏咏喜,郭群英. 改革开放以来中国公民社会的发展及特点[J]. 理论月刊,2008(9).
- [6]民政部. 民政事业统计季报[EB/OL]. [2012-02-16]. <http://files2.mca.gov.cn/cws/201011/20101112144804463.htm>.
- [7]汪洪涛. 论制度变迁中发生的成本性质[J]. 学术月刊,2003(7):51-57.
- [8]任月君. 责任成本制度相关问题探讨[J]. 东北财经大学学报,2007(3):25-28.
- [9]赵祥. 新制度主义路径依赖理论的发展[J]. 人文杂志,2004(6):54-60.

The Paradox of Chinese Administrative System Transformation and Its Solution

ZHENG Zhonghua¹, WANG Zhanjun², LIU Chunhui³

(1. Institute of Education, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. Higher Education Evaluation Center, The Ministry of Education, Beijing 100011, China;

3. School of Education, Tsinghua University, Beijing, 100084, China)

Abstract: There is an evident paradox in Chinese administrative system transformation, the solution of which is the crux for the success of Chinese public administration reform. A scrutiny with the game theory of the paradox evolution process shows that the Pareto improvement traits in early stage reform have disappeared when reformers stepped into deepwater area. Faced with complex interest conflicts, the non-neutral governments lack incentives to prompt the transformation when without external restrictions. And in the end the paradox will drive the reform into ineffective lock-on. The sole solution lies in civil society cultivation to aggregate and express demands of the public. At the same time, the legal guarantee for social participation to the transformation will make the reform an irreversible process.

Key words: system transformation; paradox of transformation; game theory; civil society; cost analysis

(责任编辑:于凤银)